AUDIT REPORT

Audit of Eastern Arm Contribution Agreement

Project No.: 454/98

Project Team

Director General: *J.K. Martin*
Audit Director: *G. Duclos*

December 1998

103-01689/

TABLE OF CONTENTS

1.0 BACKGROUND.....1

2.0 CONCLUSION.....6

3.0 RECOMMENDATION.....6

1.0 BACKGROUND

The Internal Audit Bureau has been asked to review and report on the handling by HRDC Officers of a Job Creation Partnership Contribution Agreement with Eastern Arm Enterprises Ltd. Some shortcomings in the consultation and approval processes had already been identified.

This report covers the entire cycle of the project, from the initial approval in November 96 to the reimbursement of the last expense claim in August 97. A second agreement covering the period from September 97 to February 98 was included in the review because it was found to be an extension of the first Agreement.

The review focused on processes and did not require a visit by the auditors of the project site. The auditors have had access to all the documentation related to the initial project held by HRDC and have obtained from Eastern Arm the supporting evidence requested.

The findings are preceded by the criteria that was used during the review.

Findings

1- Approval: The application is supported by an adequate business plan, proper consultations were conducted and the rationale for recommending the project is clearly stated in the project file.

The facts:

On November 19, 1996, the President of Eastern Arm Enterprises Ltd. sent directly to the Project Officer a two page description of a project called "Eastern Arm Enterprises Ltd. Tourist Resort". This project provided for the construction of an hotel, a golf course, a recreational vehicle trailer park, a day use areas, a hiking trail, a miniature community, and a marina. Eight persons were to be hired for the hotel and ten for the golf course when the resort is in operation.

The sponsor asked HRDC to provide $120 000 for the payment of participants wages and $30 000 for overhead. The application does not specify the nature of the overhead expenses for which a contribution is requested.

The project officer sent a copy of the proposal to the manager of the Rocky Harbour office, with the following comments:

> *"Attached is an outline of plans for the Tourist resort I just discussed with you. Sounds big!!! (the President) requested that all material from him be kept strictly confidential within HRDC (doubly underlined by the Project Officer). I assured him any info will not leave our office."*

The project file contains a copy of the proposal sent by the President of Eastern Arm to the Newfoundland and Labrador Department of Environment and Labour. They replied on July 6, 1996, that an environmental impact statement for the construction of the golf course was not required. All the other communications about this project found in the file are subsequent to the signing of the original contract.

Our assessment: the review criteria were not met completely:

- the applicant has submitted a general description of the project, not a business plan. There is no reference to a feasibility study and the document does not spell out how the project will be financed and by whom. The Provincial Department of Development and Rural Renewal has written to Eastern Arm to tell its President that his proposal lacked "critical information pertinent for decision making", but this was after the project had been accepted and the contract signed.

- The file does not indicate the rationale for recommending the project. It seems that the Project Officer has discussed the project with the manager of Rocky Harbour, where the project is located, but the content of these discussions are not known.

2- Consultations: Policies and protocols are established for consultations with interested parties respecting project proposals and are followed.

The facts:

There is no indication on the file that consultations have taken place with anyone inside or outside HRDC prior to the initial approval of the project. At least two factors help explain why.

- the Eastern Arm project was among the first contribution project to be contracted through the new Employment Benefits and Support Measures (EBSM) rules. Under the Canadian Job Strategy, consultation with the MP was not mandatory, but it was under EBSM. It is possible that the Project

Officer who handled the initial project was not aware of this new requirement.

- the request from the President of Eastern Arm that the project proposal sent to the Project Officer be kept confidential and would not leave the office.

- the project was signed before Labour Market Development Agreement policy made it mandatory that the province be consulted on all new contribution projects under Part II of the EI Act.

Our assessment: the review criteria was not met because the mandatory consultation with the MP did not take place for the reasons given above. This has already been admitted by the Department which has taken action to prevent this from re-occurring.

3- Contracting: A valid contract clearly stating the rights and obligations of the parties and specifying the nature of the services to be provided and allowable expenses are approved at the proper level.

The facts:

- A $150 000 Employment Benefit and Support Measure (EBSM) Job Creation Partnership Contribution agreement between HRDC and Eastern Arm Enterprises (EAE) Ltd. was signed by the recipient (identified as "President", (Signature unreadable) on **6 Dec. 96**, and by the Program Officer, on **18 Dec. 96.** The initial Agreement covered the period from **9 Nov. 96** to 25 Apr. 97.

- Several subsequent schedules (Identified as Schedule A) extending the duration of the project and increasing the contribution ceiling were issued, as indicated in the following chart:

Date signed	Duration	Signature for Dep.	Overhead	Allowances
29 Nov. 96	9/11/96 to 24/4/97	J. Parsons, Mgr.	$20 000	$130 000
25 Feb. 97	not shown	J. Parsons, Mgr.	$60 000*	$ 90.000
27 Mar. 97	9/11/96 to 31/7/97	J. Parsons, Mgr.	$110 000**	$190 000

* the reason given on the Appendix for the change is given as followed:
"Re distribute (amount erased) from allowances to overhead costs. Plumbing and electrical had to be sub-contracted. Workers were not available in the allowance structure."

** the reason given on the Appendix for the change is given as followed:
"To top up project to allow additional activities."

- The project files contained no schedules (generally identified as "Schedule B" in Contribution Agreements) describing what expenses the sponsor was allowed to claim for reimbursement.

- A cash flow forecast prepared by the Project Officer has been modified to reflect the increases from S20 000 to S110 000. The modifications are not dated nor initialed. The figures are as follows:

Dec	Jan	Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Total
5 000	5 000	5 000	~~5 000~~ ~~45 000~~ 75 000	5 000 ~~10 000~~	5 000 ~~10 000~~	5 000	5 000	110 000 ~~20 000~~

- On September 1997, a second Agreement was signed with Eastern Arm for an initial amount of S60 000 in allowance paid directly to the participants under parts I and/or II of the EI Act. The amount was raised to S95 970 on the 6th of February 1998, and to S119 970 on the 26 of February 1998. This new Agreement included a "Schedule B", which indicated that the entire contribution was to be paid directly to the participants as allowance, except for S20 000 which was to be used to contract out electrical and plumbing work.

Our assessment: the criteria was partly met because the original and the subsequent contract were valid and approved at the proper level, but an important Appendix was missing from the first contract. Also, the rationale for amending the contracts and increasing the amount of the contribution is not clearly developed in the file.

- The absence of an Appendix B with the first contract allows the sponsor to claim as expenses just about any expense; this may lead to an inadequate use of contribution funds.

- The initial project has not changed fundamentally from September 96 to June 98, and the reason why an initial contribution of S150 000 ended up to over S420 000 is not clearly stated. New Appendices refer to "continuation of the development of a world class tourist resort" but the description of the activities still refer to the construction of 20 hotel units and a golf course.

4- Management: The project is reviewed and monitored regularly for compliance with the terms and conditions of the contract, and for the achievement of the expected results.

The facts:

The project was visited several times by the Project Officer and the sponsor reported regularly on the progress of the construction of the hotel and golf. However, the absence of a clear definition of the allowable expenses ("Schedule B") in the initial Agreement limited the very purpose of financial monitoring since virtually all expenses related to the project were allowed. In addition, the Project Officer did not identify timing differences between the monthly reimbursement claimed and the actual project cash flow despite the fact that a monitoring report states that "... expenses to date (are) supported by invoices or adequate documentation".

Our assessment: the criteria was partly met because regular monitoring took place but the absence of a legal description of what the contribution was to pay for reduced the monitoring visits to assessing the progress of the constructions

5- Expense reimbursement: Expense claims are reviewed and approved in compliance with Section 34 of the Financial Administration Act.

The facts:

As indicated above, it was not clear in the original proposal what exactly HRDC had agreed to be paying for. The original request from the sponsor referred mainly to **wages** support. The cash flow prepared by the Project Officer referred to **overhead costs** excluding capital costs. Then all the claims presented by Eastern Arm referred incorrectly to **participant wages.**

Invoices supplied by Eastern Arm show that the expenses claimed by the Sponsor do not correspond to the project cash flow. For instance, between December 1996 and April 1997, the amounts claimed exceed the actual expenses. The amount of the monthly claims presented by the sponsor were not questioned and the amount requested was always paid.

Despite these discrepancies, the sponsor has produced expense invoices that exceed the total amount claimed to HRDC. The sponsor has explained afterward to a Project Officer during a monitoring visit that his bookkeeper simply claimed all monies paid out in that particular month and that it was left up to HRDC to adjust the amount actually advanced.

Our assessment: the criteria is partly met because the total amount claimed is supported with acceptable documentation. However, the discrepancies in the timing and the description of the expenses claimed and incurred should have been detected and addressed early in the Project.

2.0 CONCLUSION

The overall conclusion is that the project shows several weaknesses from the handling of the initial application to the last reimbursement. On the other hand, there is evidence that the sponsor used the contribution money in the development of the Resort, and that his expenses cover the total amount claimed.

The vagueness of the terms of the Agreement and the absence of a clear definition of allowable expenses have resulted in a situation where HRDC has very little control over the use of the Contribution funds by the sponsor. Virtually all expenses that can be related to the project and were actually incurred are admissible, even though they may not represent the most appropriate or effective use of the money under the circumstances. It is doubtful that further auditing would reveal additional relevant information.

Discrepancies exist in the timing of the monthly claims and the actual project cash flow and the description of some expenses on the claim may not match the definition of the actual disbursement. An overpayment could be established on these grounds, but the legal and technical confusion regarding the allowable expenses, the lack of diligence in the management and monitoring of the project and the lack of indication of bad faith on the part of the sponsor, do not support this option.

3.0 RECOMMENDATION

We recommend that the lessons learned in this project be shared with other Project Officers and Managers involved in the management and delivery of contribution projects. We do not recommend that an overpayment be established.

RAPPORT FINAL

Vérification de l'entente de contribution de Eastern Arm

Projet n° : 454/98

Équipe du projet

Directeur général : J.K. Martin
Directeur de la vérification : G. Duclos

Décembre 1998

TABLE DES MATIÈRES

1.0 CONTEXTE 1

2.0 CONCLUSION 6

3.0 RECOMMANDATION 7

1.0 CONTEXTE

On a demandé au Bureau de vérification interne d'examiner la façon dont les agents de DRHC ont fait respecter l'entente de contribution conclue avec Eastern Arm Enterprises Ltd. dans le cadre des partenariats pour la création d'emplois, et de présenter un rapport à ce sujet. Certaines lacunes au chapitre des processus de consultation et d'approbation ont déjà été relevées.

Le présent rapport se rapporte à tout le cycle du projet, à partir de l'approbation initiale, en novembre 1996, jusqu'au remboursement de la dernière dépense réclamée, en août 1997. Une deuxième entente couvrant la période qui va de septembre 1997 à février 1998 a été incluse dans l'examen après que l'on eut établi qu'il s'agissait d'une prolongation de la première entente.

L'examen s'est attaché aux processus et n'a pas exigé que les vérificateurs se rendent sur place. Les vérificateurs ont eu accès à toute la documentation pertinente au projet initial, que détenait DRHC, et ont obtenu de Eastern Arm les preuves à l'appui qui leur avaient été demandées.

Les conclusions sont accompagnées des critères utilisés pendant l'examen.

Conclusions

1- Approbation : La demande est appuyée par un plan d'affaires adéquat, des consultations appropriées ont été menées, et les motifs de recommander le projet sont clairement définis dans le dossier du projet.

Les faits

Le 19 novembre 1996, le président de Eastern Arm Enterprises Ltd. a envoyé directement à l'agent de projet une description en deux pages d'un projet intitulé « Eastern Arm Enterprises Ltd. Tourist Resort ». Le projet visait la construction d'un hôtel, d'un terrain de golf, d'un parc pour véhicules récréatifs, d'aires pour des activités de jour, d'un sentier de randonnée pédestre, d'un petit village et d'une marina. On comptait embaucher, lorsque toutes les installations seraient fonctionnelles, huit personnes pour l'hôtel et dix pour le terrain de golf.

Le promoteur a demandé à DRHC 120 000 $ pour couvrir les salaires des participants, et 30 000 $ pour couvrir les frais généraux. La demande ne précisait pas la nature des frais généraux pour lesquels une contribution était demandée.

L'agent de projet a envoyé une copie de la proposition au gestionnaire du bureau de Rocky Harbour, en ajoutant les commentaires suivants :

> *« Je joins un aperçu des plans du centre touristique dont je viens de discuter avec vous. Ce sera impressionnant!!! [Le président] a demandé que le dossier reste strictement confidentiel à DRHC* (l'agent de projet souligne deux fois). *Je l'ai assuré qu'aucune information ne filtrerait de notre bureau. »*

Le dossier du projet contient une copie de la proposition envoyée par le président de Eastern Arm au ministère de l'Environnement et du Travail de Terre-Neuve et du Labrador. Le Ministère a répondu, le 6 juillet 1996, que la construction du terrain de golf n'exigeait pas d'étude d'impact environnemental. Toutes les autres pièces relatives au projet, qui se trouvent dans le dossier, sont postérieures à la signature du contrat original.

Notre évaluation : les critères d'examen n'ont pas tous été respectés

- Le demandeur a présenté une description générale du projet, et non pas un plan d'affaires. Il n'y fait aucune mention d'une étude de faisabilité, et n'indique pas de quelle façon le projet sera financé, ni par qui. Le ministère du Développement et du Réaménagement rural de la province a écrit au président de Eastern Arm pour lui faire savoir que « des informations critiques pertinentes à la prise de décisions » manquaient à sa proposition, mais le projet avait déjà été accepté et le contrat, signé.

- Le dossier n'inclut pas la justification de la recommandation du projet. Il semble que l'agent de projet a discuté du projet avec le gestionnaire de Rocky Harbour, où le projet se déroulera, mais la teneur de ces discussions n'est pas connue.

2- Consultations : Des politiques et des protocoles ont été définis pour la consultation des parties intéressées aux propositions du projet, et ils ont été respectés.

Les faits

Le dossier ne mentionne aucunement la consultation de personnes de DRHC ou d'ailleurs avant l'approbation initiale du projet. Au moins deux facteurs peuvent l'expliquer.

- Le projet de Eastern Arm a été l'un des premiers projets de contribution pour lequel le contrat a été établi en vertu des règles relatives aux Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS). Dans le cadre de la Planification de l'emploi, la consultation du sous-ministre n'était pas obligatoire, mais elle l'était dans le cadre des PEMS. Il est possible que l'agent de projet qui s'est occupé du projet initial n'ait pas eu connaissance de cette exigence.

- La demande du président de Eastern Arm visait à ce que la proposition de projet envoyée à l'agent de projet reste confidentielle et ne quitte pas le bureau.

- Le projet a été signé avant que la politique sur les ententes de développement du marché du travail rendent obligatoires la consultation de la province en ce qui touche tous les nouveaux projets de contribution réalisés dans le cadre de la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Notre évaluation : Les critères de l'examen n'ont pas été respectés puisque le député n'a pas été consulté, comme il se devait, pour les raisons que nous venons de donner. Le Ministère a déjà admis ces faits et pris des mesures afin que cette situation ne se reproduise plus.

3- Établissement des contrats : Un contrat valide établissant clairement les droits et les obligations des parties, et précisant la nature des services qui seront offerts et les dépenses admissibles, a été approuvé à l'échelon approprié.

Les faits

- Une entente de contribution de Partenariats pour la création d'emplois, d'une valeur de 150 000 $, a été signée dans le cadre des Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) par DRHC et Eastern Arm Enterprises Ltd. (EAE); Elle a été signée par le bénéficiaire (nommé le « président ») (signature illisible) le **6 décembre 1996,** et par l'agent de programme le **18 décembre 1996**. L'entente initiale couvre la période commençant le **9 novembre 1996** et se terminant le 25 avril 1997.

- Plusieurs autres annexes ont été ajoutées (sous le nom d'annexe A) dans le but de prolonger la durée du projet et d'élever le montant maximum de la contribution, comme le montre le tableau suivant :

Signature	Durée	Ministère	Frais généraux	Allocation
29 nov. 1996	9/11/1996 à 24/4/1997	J. Parsons, gest.	20 000 $	130 000 $
25 fév. 1997	non indiquée	J. Parsons, gest.	60 000 $*	90 000 $
27 mars 1997	9/11/1996 à 31/7/1997	J. Parsons, gest.	110 000 $**	190 000 $

* Le motif du changement indiqué dans l'appendice est le suivant :

« Redistribuer (montant effacé) des allocations vers les frais généraux. Il a fallu recourir à la sous-traitance pour la plomberie et l'électricité. Les travailleurs ne pouvaient êwtre rémunérés à même les allocations. »

** Le motif du changement indiqué dans l'appendice est le suivant :

« Augmenter les dépenses pour permettre des activités supplémentaires. »

- Les dossiers du projet ne comprennent aucun appendice (nommés, en général, « appendice B », dans les ententes de contribution) décrivant les dépenses pour lesquelles le promoteur était autorisé à demander un remboursement.

- Les prévisions d'encaisse, préparées par l'agent de projet, ont été modifiées afin de refléter l'augmentation de 20 000 $ à 110 000 $. Les modifications ne comportent ni date, ni initiales.

Déc.	Janv.	Fév.	Mars	Avr.	Mai	Juin	Juil.	Total
5 000	5 000	5 000	~~5 000~~ ~~45 000~~ 75 000	5 000 ~~10 000~~	5 000 ~~10 000~~	5 000	5 000	110 000 ~~20 000~~

- En septembre 1997, une deuxième entente est signée avec Eastern Arm pour un montant initial d'allocation de 60 000 $, à verser directement aux participants dans le cadre des parties I et (ou) II de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Le montant a été augmenté à 95 970 $ le 6 février 1998, puis à 119 970 $ le 26 février 1998. Cette nouvelle entente comprenait un « appendice B », selon lequel la contribution complète serait payée directement aux participants sous forme d'allocation, sauf pour une somme de 20 000 $ qui devait couvrir la sous-traitance du travail d'électricité et de plomberie.

Notre évaluation : Les critères ont été respectés en partie, puisque le contrat original et le contrat ultérieur étaient valides et approuvés au niveau approprié; cependant, un appendice important manquait au premier contrat. De plus, le dossier ne justifie pas clairement la modification des contrats et l'augmentation du montant de la contribution.

- Comme le premier contrat ne contient pas d'appendice B, le promoteur peut demander le remboursement de dépenses de toute nature, et cela peut avoir pour conséquence une utilisation inadéquate des fonds de la contribution.

- Le projet initial n'a pas changé profondément entre septembre 1996 et juin 1998, et la raison pour laquelle la contribution initiale de 150 000 $ a gonflé jusqu'à plus de 420 000 $ n'est pas clairement établie. Les nouveaux appendices parlent de la « poursuite de la création d'un centre touristique de classe internationale », mais la description des activités fait toujours état de la construction d'un hôtel de 20 unités et d'un terrain de golf.

4- Gestion : Le projet est étudié et contrôlé de façon régulière; ainsi, on peut vérifier si les modalités du contrat sont respectées et si les résultats escomptés sont atteints.

Les faits

L'agent de projet s'est rendu plusieurs fois sur place, et le promoteur a fait des rapports réguliers sur l'état d'avancement de la construction de l'hôtel et du terrain. Toutefois, l'absence d'une définition claire des dépenses admissibles (« appendice B ») dans l'entente initiale a fait en sorte que le contrôle financier n'avait pas de but, puisque toutes les dépenses liées au projet étaient admissibles. En outre, l'agent de projet n'a pas souligné l'écart observé entre les dépenses mensuelles réclamées et les mouvements d'encaisse réels du projet, malgré le fait qu'un rapport de contrôle mentionne que « …jusqu'ici, les dépenses s'appuient sur des factures ou des documents pertinents. »

Notre évaluation : Les critères sont en partie respectés puisque des contrôles réguliers ont été réalisés, mais l'absence d'une description conventionnelle des dépenses autorisées en vertu de la contribution a fait que les visites de contrôle se résumaient à l'évaluation des progrès de la construction.

5- Remboursement des dépenses : Les demandes de remboursement des dépenses sont examinées et approuvées conformément à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Les faits

Comme nous l'avons déjà dit, la proposition initiale n'établissait pas clairement les dépenses que DRHC avaient accepté de rembourser. La demande originale faite par le promoteur parlait principalement de soutien aux **salaires**. Les prévisions des mouvements d'encaisse préparées par l'agent de projet mentionnaient les **frais généraux**, à l'exclusion du coût en capital. Par la suite, toutes demandes de remboursement présentées par Eastern Arm faisaient faussement mention de **salaire des participants.**

Les factures présentées par Eastern Arm révèlent que les dépenses dont le promoteur demandait le remboursement ne correspondent pas aux mouvements d'encaisse du projet. Par exemple, entre décembre 1996 et avril 1997, les montants réclamés dépassent les dépenses réelles. Le montant des demandes de remboursement mensuelles faites par le promoteur n'a jamais été remis en question, et a toujours été remboursé.

Malgré ces écarts, le promoteur a fourni des factures de dépenses qui dépassent le montant total des demandes de remboursement faites à DRHC. Pendant une visite de contrôle ultérieure, le promoteur a expliqué à l'agent de projet que son comptable a simplement demandé le remboursement de toutes les sommes dépensées au cours d'un mois particulier, et que DRHC devait s'occuper de rajuster les sommes qui avaient été avancées.

Notre évaluation : Les critères sont respectés en partie puisque les sommes totales dont on demandait le remboursement sont étayées par des documents acceptables. Toutefois, les différences au chapitre des dates et de la description des dépenses réclamées et remboursées auraient dues être repérées et corrigées dans les premiers temps du projet.

2.0 CONCLUSION

La conclusion générale est que le projet a souffert de plusieurs lacunes, à partir du traitement de la demande initiale jusqu'au remboursement final. Par contre, il est évident que le promoteur a utilisé l'argent des contributions pour la réalisation de son centre touristique, et que ses dépenses correspondent au montant du remboursement demandé.

L'imprécision des modalités de l'entente et l'absence d'une définition claire des dépenses admissibles ont débouché sur une situation sur laquelle DRHC a très peu de contrôle en regard des fonds de contribution utilisés par le promoteur. Presque toutes les dépenses qui peuvent être liées au projet et qui ont réellement été engagées sont admissibles, même si cela peut ne pas être la façon la plus efficace ni la plus appropriée d'utiliser cet argent dans les circonstances. Il est peu probable que des vérifications plus poussées fassent surgir des renseignements supplémentaires pertinents.

On observe des écarts entre les dates des demandes de remboursement mensuelles et les mouvements d'encaisse réels du projet; la description de certaines dépenses qui figurent sur la demande ne correspond pas à la définition des dépenses qui ont réellement été engagées. Il est possible, sur ces bases, d'établir un plus-payé, mais la confusion juridique et technique qui entoure les dépenses admissibles, l'absence de zèle dans la gestion et le contrôle du projet et le fait qu'il n'est pas possible d'accuser le promoteur de mauvaise foi font que cette option n'est pas à considérer.

3.0 RECOMMANDATION

Nous recommandons que les leçons tirées de ce projet soient portées à la connaissance d'autres agents de projet et gestionnaires qui s'occupent de la gestion et de la réalisation des projets de contribution. Nous ne recommandons pas l'établissement d'un plus-payé.